

Jurisprudencija, 2005, t. 78(70); 39–45

IŠORINIŲ SIENŲ APSAUGA KAIP VIDINIO EUROPOS SĄJUNGOS SAUGUMO GARANTAS

Doktorantė Agnė Kuksaitė

Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Teisės ir policijos veiklos katedra
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius
Telefonas 274 06 24
Elektroninis paštas agne@mruni.lt

Pateikta 2005 m. rugsėjo 16 d.

Parengta spausdinti 2005 m. gruodžio 1 d.

Pagrindinės sąvokos: Europos Sąjunga, pasienio punktai, išorinės sienos, vidinės sienos, išorinių sienų vadovas.

S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjamos Europos Sąjungos sutartys, Europos Tarybos komunikatai, programos, reglamentuojančios pagrindinius išorinių ir vidinių sienų apsaugos principus, esminiai šių sutarčių pokyčiai, susiję su laisvės, teisingumo ir saugumo erdve.

Gana plačiai diskutuojama apie Europos Sąjungos sutarčių įtaką teisėsaugos sričiai, aptariama teisės aktų tobulinimo tendencija, šių sutarčių esminių nuostatų įtaka plėtojant išorinių sienų koncepciją Lietuvos teisinėje sistemoje. Straipsnyje gvildenamos problemos, kylančios įgyvendinant bei taikant Europos Sąjungos teisės aktus išorinių sienų apsaugos srityje.

Europos Sąjungoje, kompensuojant vidinių sienų kontrolės panaikinimą, labai daug dėmesio skiriama išorinių sienų apsaugai. Šioje srityje taikomi griežti teisiniai, administraciniai ir techniniai reikalavimai. Jie taip pat aptariami šiame straipsnyje.

I ž a n g a

Pastaruoju metu Europos Sąjungoje vyksta daug pokyčių teisinio reglamentavimo bei Europos Sąjungos valstybių visapusiško bendradarbiavimo bei saugumo užtikrinimo srityse. Šis procesas nulėmtas Europos Sąjungos valstybių narių bendromis pastangomis užtikrinti savo vidinį saugumą. Europos laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės klausimai tapo neatsiejama Europos Sąjungos politikos dalimi. Tyrimo objektas šiame straipsnyje yra išorinių sienų apsauga. Siekiant pagrįsti tyrimo objektą nagrinėjamos Europos Sąjungos pagrindinės sutartys, komunikatai, susitikimai, kuriuose daugiausia dėmesio skiriama laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės stiprinimui, nustatomi prioritetiniai tikslai ir priemonės užtikrinant Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugą.

Svarbu paminėti ir vidinių ir išorinių sienų kontrolės panaikinimo istorines prielaidas. Kol Bendrijoje išlieka sienų kontrolė, tol asmenų judėjimas nebus visiškai laisvas, tačiau supaprastintos tokios procedūros kontrolės punktai gali būti. Iki 9-ojo dešimtmečio vidurio tokį siekį atspindėjo tik keletas pareiškimų dėl ketinimų ir neryžtingas principų deklaravimas. 1984 m. birželio 14 d. Fontenbolo įvykusiame Europos viršūnių tarybos susitikime iš esmės buvo susitarta, kad visi muitų ir policijos formalumai Bendrijos vidaus pasienio punktuose turi būti panaikinti. Jau po metų Prancūzija ir Vokietija žengė pirmąjį žingsnį šia linkme ir pasirašė Sarbriukeno sutartį. 1985 m. birželio 14 d. keletas valstybių pasirašė sutartį, įpareigojančią jos dalyvius laipsniškai nutraukti tikrinimus prie bendrų sienų, taip pat užtikrinti galimybę laisvai kirsti šias sienas visiems, nesvarbu, ar jas kerta Bendrijos piliečiai, ar ne. Tai buvo pirmoji Šengeno sutartis, sudaryta tarp Belgijos, Prancūzijos, Vokietijos, Liuksemburgo ir Nyderlandų. Šios penkios valstybės po penkerių metų pasirašė antrąją Šengeno sutartį, kuri nustatė

laisvo asmenų judėjimo įgyvendinimo sąlygas ir garantijas. Šioje sutartyje taip pat yra išdėstyti principai, reglamentuojantys ne Bendrijos piliečių judėjimą Europos Sąjungoje. Prie pirmųjų valstybių, kurios pasirašė sutartį, prisijungė Italija, Ispanija ir Portugalija. Kad būtų laikomasi įstatymų ir paisoma saugumo, sutartyse yra nuostata dėl glaudesnio nacionalinių institucijų bendradarbiavimo užtikrinant veiksmingą sienų kontrolę. Šengeno sutartis numato, viena vertus, visiškai atsisakyti jas pasirašiusių valstybių sausumos, jūros ir oro uostų pasienio kontrolės, antra vertus, kad nenukentėtų sutarties dalyvių saugumas, sustiprinti jų išorinių sienų kontrolę. Jau po 1985 m., supaprastinus vidaus sienų kirtimo procedūras, buvo palikta tik išorinė lengvųjų automobilių apžiūra ir atsisakyta sistemingai tikrinti krovinius automobilius [1]. Sutartyje taip pat numatytos kovos su terorizmu ir organizuotu nusikalstamumu priemonės. Šiuo tikslu įtvirtinta nuostata dėl valstybių narių teisminių institucijų ir vyriausybių padalinių geresnių tarpusavio ryšių ir suderinamumo. Pažymėtina, kad valstybės narės visus laisvo asmenų judėjimo principus ir sąlygas taiko jau nuo 1985 m., o Lietuvai vis dar problemiška įgyvendinti Šengeno konvencijoje numatytas sąlygas užtikrinant veiksmingą išorinių sienų apsaugą bei vidinių sienų panaikinimą.

1. Bendros teisinės sistemos teisingumo ir vidaus reikalų srityje įtvirtinimas ir kompetencijos išplėtimas

1997 m. spalio 2 d. buvo priimta Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus. Ši sutartis įsigaliojo 1999 m. gegužės 1 d. Bendrijos laisvo asmenų judėjimo, prieglobsčio, imigracijos politika Amsterdamo sutartyje priskiriama pagrindiniam tikslui – sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo zoną. Europos Bendrijos sutartis buvo papildyta nauju skyriumi. Ši sutartis išplėtė Bendrijos kompetencijos ribas sprendžiant pabėgėlių, migracijos, išorinių sienų kontrolės, teismo bendradarbiavimo nagrinėjant civilines bylas, muitinių bendradarbiavimo klausimus. Šioje sutartyje perskirstytos Bendrijos ir valstybių narių galios teisingumo ir vidaus reikalų srityse ir į Europos Bendrijos teisės visumą įtrauktos Šengeno taisyklės. Amsterdamo sutarties 73 straipsnis aiškiai apibrėžia tikslus, kuriuos valstybės narės turi įvykdyti per penkerius metus įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai [2]. Pabrėžtina, kad nors ir ne visi Amsterdamo sutartyje numatyti tikslai pasiekti, bet svarbiausieji jau įtvirtinti mūsų nacionalinėje sistemoje. Amsterdamo sutartyje buvo numatyta pirmąjį ramstį perkelti imigracijos ir prieglobsčio suteikimo, vidaus ir išorės pasienio kontrolės, vizų politikos klausimus. Po dvejų metų, 1999 m. spalio 15–16 d., Tampereje įvyko Europos viršūnių tarybos susitikimas [3]. Jame pabrėžta, kad užtikrinti pagrindines laisves Europos Sąjungoje galimas tik esant tinkamam saugumui ir teisingumui. Šis viršūnių susitikimas priėmė ambicingą laisvės, teisingumo ir saugumo programą. Joje atkreipiamas dėmesys į tai, kad Sąjungoje turi būti užtikrintas padorus elgesys su trečiųjų šalių piliečiais, jų teisės ir pareigos turėtų būti prilygintos Sąjungos piliečių teisėms ir pareigoms. Šiame susitikime aptarta ir numatyta parengti minimalius standartus, garantuojančius vienodą teisinę pagalbą bylose, kuriose tiriami „tarp-sieniniai“ nusikaltimai. Tampereės susitikime suformuluota bendra nuomonė, kad pagrindinė kovos su nusikalstamumu priemonė – bendradarbiauti nusikaltimų prevencijos srityje. Tai iki šiol priklausė Sąjungos narių jurisdikcijai.

Europos laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės, viešosios tvarkos klausimai tapo neatsiejama Europos Sąjungos politikos dalimi. Šie klausimai tapo vyraujantys atskirose Europos Sąjungos valstybėse. 2002 m. Sevilijoje įvyko Europos Sąjungos viršūnių susitikimas, kurio pagrindinė tema buvo kova su nelegalia migracija. Šalys narės apsibrėžė prioretitinį klausimų sąrašą: pagrindinis identifikacinės sistemos vizų įvadas, susitarimai su trečiosiomis šalimis ir ryšio tarp imigracijos pareigūnų užmezgimas. Taigi Taryba nutarė, kad:

- būsiamasis bendradarbiavimas arba susitarimai, sudaryti su ne Europos Sąjungos šalimis, sudaro išlygą valdant migracijos srautus ir privalomą grąžinimo procedūrą;
- būtina įvertinti santykius reguliariuose susitikimuose su ne Europos Sąjungos šalimis, kurios nebendradarbiauja užkertant kelią nelegaliai migracijai, sukurti bendradarbiavimą skatinantį mechanizmą. Taryba gali vienbalsiai nutarti, kad buvo per mažai bendradarbiaujama, ir pritaikyti užsienio bei apsaugos policijos priemones. Sąjunga tokiu atveju gerbs savo įsipareigojimus ir plės bendradarbiavimo siekius [4].

Ši sutartis ir susitikimai sustiprino ir išplėtė Bendrijos kompetencijos ribas sprendžiant laisvės, saugumo ir teisingumo klausimus, buvo pasiektas susitarimas dėl bendradarbiavimo nusikaltimų išaiškinimo ir prevencijos srityje. Daug dėmesio skirta trečiųjų šalių piliečiams, kertantiems Bendrijos

sienas. Šie susitikimai paskatino Europos Sąjungos šalis bendradarbiauti pasirašant susitarimus su ne Europos Sąjungos šalimis, siekiant užkirsti kelią nelegaliai migracijai ir „tarpšieniniams“ nusikaltimams. Pažymėtina, jog iki šiol Lietuva neturi pasirašiusi su Baltarusija readmisijos sutarties. Vadinas, su ne Europos Sąjungos šalimis bendradarbiaujama per mažai ir dėl to kyla daug problemų.

2. Europos Sąjungos išorinių sienų vadovo teisinės prielaidos

Šiuo metu stengiamasi sukurti Europos Sąjungos išorinių sienų vadovą. 2002 m. gegužę buvo išleistas Europos Tarybos komunikatas, pristatantis Europos Sąjungos išorinių sienų vadovą [5]. Komunikate numatyta per trumpiausią laiką sutvarkyti teisinę bazę. Taryba nutarė: per trumpą laiką, be Europos Sąjungos sutarčių pataisymų, pataisyti išorinių sienų patikrinimų vadovą remiantis pasiūlymais, kuriuos Komisija ketina įdiegti per tam tikrą laiką; suteikti privalomą statusą Europos Sąjungos geriausios praktikos Šengeno katalogo pagrindinėms rekomendacijoms; išleisti praktinę knygėlę pasienio pareigūnams, kurioje būtų surašytos taisyklės, nustatančios asmenų ir transporto priemonių patikrinimus. Nustatyti teisinę sistemą ir praktines procedūras, susijusias su „vietiniu sienų eismu“, remiantis įstatymų leidybos iniciatyva, kurią Komisija ketina pateikti kuo skubiau. Taigi galime išskirti penkias esmines bendrosios politikos dėl integruoto išorinių sienų valdymo sudedamąsias dalis:

- a) bendra teisinė bazė;
- b) bendras veiklos koordinavimo ir bendradarbiavimo mechanizmas;
- c) bendra integruota rizikos analizė;
- d) darbuotojai, apmokyti dirbti Europos mastu bendrai naudojama įranga;
- e) naštos pasidalijimas tarp valstybių narių rengiantis prisijungti prie Europos sienos apsaugos pajėgų [5].

Šis išorinių sienų vadovas yra svarbi integruoto sienos valdymo politikos dalis, konsolidavimo ir plėtros iniciatyva. Jame grindžiamos pagrindinės būsimos Europos agentūros, kurios svarbiausia funkcija – vadovauti bendradarbiavimui išorinių sienų kontrolės srityje, nuostatos. Tačiau šio pirminio išorinių sienų vadovo varianto kai kurios normos tiesiog atkartojo Šengeno konvencijoje įtvirtintas nuostatas bei kitus Bendrijos teisės šaltinius, taigi išorinių sienų vadovas teisiniu požiūriu tapo teisiniu hibridu. Įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai kilo būtinybė Europos Sąjungos valstybėms peržiūrėti ir suderinti tam tikras išorinių sienų vadovo dalis bei nuostatas. 2004 m. birželio 9 d. Europos Komisija pateikė siūlymą dėl Tarybos reglamento, kuriuo nustatomas Bendrijos kodeksas dėl asmenų, kertančių sienas, taisyklių. Taigi šio naujo Europos Komisijos siūlymo esmė – peržiūrėti bendrąjį išorinių sienų vadovą, panaikinti pasenusias arba nereikalingas nuostatas ir sukurti arba išaiškinti kai kuriuos bendrojo vadovo punktus. Tai labai svarbi integruoto sienos valdymo politikos iniciatyva sukurti Europos agentūrą. Šio bendrojo išorinių sienų vadovo patvirtintos priemonės asmenims kertant vidines sienas bei atliekant patikrinimus prie išorinių sienų turi atspindėti Šengeno teisinę ir atitinkamas Konvencijos nuostatas, įgyvendinančias 1985 m. birželio 14 d. Šengeno sutartį. Bendrojo išorinių sienų vadovo nuostatos nevaržo laisvo asmenų judėjimo teisių, kuriomis naudojasi Europos Sąjungos piliečiai bei jų šeimos nariai ir trečiųjų šalių piliečiai. Pagal sutartį su Bendrija ir jos valstybėmis narėmis jie naudojasi laisvo judėjimo laisve kaip ir Bendrijos piliečiai bei jų šeimų nariai. Lietuvai, kaip valstybei narei, kurios sienos ribojasi su trečiųjų šalių valstybėmis, šis vadovas yra labai svarbus teisinis dokumentas, padėsiantis užtikrinti visapusišką išorinių sienų apsaugą. Vienas iš pagrindinių šio vadovo tikslų – kovoti su nelegalia migracija ir žmonių prekyba, užkirsti kelią bet kokiai grėsmei valstybių narių vidaus saugumui, valstybės politikai, žmonių sveikatai ir tarptautiniams santykiams. Išorinių sienų vadove numatyta galimybė atnaujinti valstybių narių vidinių sienų kontrolę. Jei valstybė narė planuoja atnaujinti vidinių sienų kontrolę dėl didelės grėsmės valstybės politikai, žmonių sveikatai ar vidaus saugumui, ji turi tuoj pat informuoti kitas valstybes nares ir Europos Komisiją pateikdama konkrečią informaciją. Atnaujinta vidinių sienų kontrolė gali trukti ne ilgiau kaip 30 dienų. Kilus terorizmo grėsmei numatyta atnaujinti bendrus valstybių narių vidinių sienų kontrolės punktus neribojant kontrolės trukmės. Taigi ši principinė nuostata įtvirtinta kaip teisinis saugiklis nenumatytais atvejais. Teisiniu požiūriu šis vadovas buvo parengtas kaip Šengeno tarpvyriausybinių bendradarbiavimo dalis ir įtrauktas į institucinę bei teisinę Europos Sąjungos bazę jau įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai. Šis vadovas yra pagrindinis ir svarbiausias teisės aktas, reglamentuojantis pagrindinius išorinių sienų kontrolės principus.

3. Sutarties dėl Konstitucijos Europai perspektyva

Lietuvos Respublikai tapus Europos Sąjungos nare nacionalinę teisės sistemą buvo privalu papildyti bei suderinti su Europos Sąjungos teisės aktais. Viena iš daugiausiai Europos Sąjungos teisinėje sistemoje sukėlusių diskusijų šiuo metu yra Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Ši sutartis buvo rengta dviem etapais. Pirmas etapas specialiai sukurtame Konvente dėl Europos ateities bei antrasis etapas Europos Sąjungos tarpvyriausybiniame konferencijoje. Lietuvos pozicija Konvente buvo pagrįsta Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatomis dėl Konvente svarstomų klausimų. Šios nuostatos įtvirtintos 2002 m. liepos 1 d. ir 2003 m. vasario 21 d. vyriausybinių Europos integracijos sprendimų. Įtakos turėjo ir Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucijos. Lietuva šią sutartį ratifikavo pirmoji iš visų Europos Sąjungos valstybių narių. Ji buvo pasirašyta Romoje 2004 m. spalio 29 d. Sutartis dėl Konstitucijos Europai įsigalios 2006 m. lapkričio 1 d., jei visos valstybės iki to laiko bus deponavę ratifikacinius dokumentus arba, jei to nebus padaryta, pirmąją antro mėnesio dieną po to, kai ratifikavimo dokumentus deponuos paskutinioji valstybė. Šiuo požiūriu Europos Sąjungos valstybėms, kurių piliečiai nepritarė šios sutarties įsigaliojimui, kaip ir nelieta pasirinkimo dėl šios sutarties ratifikavimo arba atmetimo – ji vis tiek įsigalios. Pagrindinė priežastis, dėl kurios gimė ši sutartis, buvo siekis Konstitucine sutartimi supaprastinti ir pagerinti egzistuojančią Europos Sąjungos veikimo sistemą ir sukurti tolesnės Europos Sąjungos valstybių narių bendradarbiavimo plėtos priemones. Be to, tai buvo būtina tiek dėl pribrendusios Europos Sąjungos vidinės reformos būtinybės, tiek ir dėl Europos Sąjungos plėtos į Rytų ir Vidurio Europą nulemtų pokyčių. Ši sutartis tampa tarsi vienu teisės aktų rinkiniu. Sutartis dėl Konstitucijos Europai apima dabar galiojančias Europos Sąjungos ir Europos Bendrijos steigimo sutartis bei jų papildymus (Romos, Euratomo, Maastrichto, Amsterdamo, Nicos) ir panaikina „3 ramsčių“ sistemą, Europos Sąjunga tampa teisiniu subjektu. Pagrindinių teisių chartija įtraukiama į konstitucinę sutartį kaip teisiškai įpareigojantis dokumentas. Kadangi nagrinėjami pokyčiai, susijusius su laisvės, teisingumo ir saugumo erdve, galiu išskirti šioje sutartyje numatytus bendradarbiavimo stiprinimo atskirose srityse tikslus bei priemones. Tai:

- apibrėžti metodai ir ištekliai, leidžiantys sukurti laisvės, teisingumo ir saugumo erdvę Europoje (teisminis bendradarbiavimas civilinės ir baudžiamosios teisės srityse, galimybė ateityje sukurti Europos prokuroro instituciją, bendradarbiavimas išorinių sienų apsaugos ir migracijos klausimais);
- įtvirtintos Europos Sąjungos ambicijos bendros užsienio ir saugumo politikos (toliau – BUSP) srityje – numatyta įsteigti Europos Sąjungos užsienio reikalų ministro postą, apibrėžtos sustiprinto bendradarbiavimo šioje srityje galimybės;
- patobulintos koordinavimo procedūros ekonominės politikos srityje.

Sutarties dėl Konstitucijos Europai 4 skyrius reglamentuoja laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityje taikytinas nuostatas. Šios sutarties III-257 straipsnio 2 punkte įtvirtinta, kad sutartis užtikrina, jog asmenys, kertantys vidines sienas, nebus kontroliuojami, ir suformuoja valstybių narių solidarumu pagrįstą bendrą prieglobsčio, imigracijos ir išorinių sienų kontrolės politiką, kuri būtų teisinga trečiųjų šalių piliečiams. Čia taip pat pažymėta, kad asmenys be pilietybės prilyginami trečiųjų šalių piliečiams. Dar viena labai svarbi, mano nuomone, nuostata įtvirtinta to paties straipsnio 3 dalyje. Joje teigiama, kad Sąjunga stengiasi užtikrinti aukštą saugumo lygį prevencijos bei kovos su nusikalstamumu, rasizmu ir ksenofobija priemonėmis, policijos ir teisminių institucijų bei kitų kompetetingų institucijų veiklos koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonėmis, taip pat pripažindama nuosprendžius baudžiamosiose bylose, o prireikus derindama baudžiamuosius įstatymus. Atsižvelgiant į šioje dalyje įtvirtintas nuostatas Lietuvos Respublikai tikrai reikės įstatymų bazę papildyti tam tikrais teisės aktais, bendradarbiavimo protokolais.

Sutarties dėl Konstitucijos Europai 4 skyriaus 2 skirsnis apibūdina patikrinimo prie sienos, prieglobsčio ir imigracijos politiką. Dar vieną svarbią nuostatą dėl Sąjungos politikos siekių numato III-265 straipsnis:

1. Sąjunga kuria politiką siekdama:

- a) užtikrinti, kad vidines sienas kertantys asmenys, nepriklausomai nuo jų pilietybės, nebūtų kontroliuojami;
- b) tikrinti asmenis ir stebėti išorines sienas;
- c) laipsniškai įdiegti integruotą išorės sienų valdymo sistemą [6].

Kaip matome, siekiant įvykdyti šiuos Konstitucijoje numatytus tikslus Lietuvos Respublikai reikės ir naujų teisinių reformų bei siekti glaudžiai bendradarbiauti su valstybėmis narėmis užtikrinant Europos Sąjungos išorinių sienų saugumą. Kyla abejonių dar ir dėl to, kad įvykdytos dar ne visos

Lietuvos Respublikoje Amsterdamo sutarties nuostatos, nes yra mūsų šalies išorinių sienų apsaugos teisinio reglamentavimo spragų. Nors Sutarties dėl Konstitucijos Europai I – 10 straipsnis numato, kad Europos Sąjungos teisė yra viršesnė už nacionalinę teisę, bet laisvės, saugumo ir teisingumo srities reglamentavimas priskirtas pasidalinamajai kompetencijai. Tai reiškia, kad valstybės narės gali įgyvendinti savo kompetenciją tiek, kiek Europos Sąjunga nepasinaudojo arba nusprendė nepasinaudoti savo kompetencija. Ši nuostata yra alternatyvi ir leidžia Lietuvai šią sritį tobulinti savo teisės aktais.

Dar vienas labai svarbus žingsnis, žengtas stiprinant laisvės, saugumo ir teisingumo sritį, yra 2004 m. spalio 15 d. pristatyta Hagos programa „Laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje“. Ši programa atspindi Sutartyje dėl Konstitucijos Europai išdėstytus siekius ir prisideda prie Europos Sąjungos pasirengimo įgyvendinti šią Sutartį. Hagos programa – tai nauja Europos Sąjungos šalių darbotvarkė praėjus penkeriems metams po Tampėrės Europos Vadovų Tarybos susitikimo. Hagos programos tikslas – stiprinti Sąjungos ir jos valstybių narių pastangas garantuojant pagrindines teises, būtiniausias procedūrinės apsaugos priemones ir prieigą prie teisingumo, reguliuojant migracijos srautus, kontroliuojant Sąjungos išorines sienas, kovojant su organizuotu tarptautiniu nusikalstamumu ir slopinant terorizmo grėsmę, išnaudojant Europolo ir *Eurojust* potencialą, toliau tarpusavyje pripažįstant teismo sprendimus ir pažymas tiek civilinėse, tiek baudžiamosiose bylose, šalinant teises ir teismines bylinėjimosi kliūtis civilinėse ir šeimos bylose, turinčiose tarptautinių implikacijų [7].

Ši programa atspindi tarpusavio pasitikėjimo, teisinės valstybės užtikrinimo visoje Europos Sąjungoje pagrindines prielaidas. Joje pažymima, kad laisvė, teisingumas, išorinių sienų kontrolė, vidaus saugumas ir terorizmo prevencija yra neatsiejama Europos Sąjungos dalis ir kad turi būti sudėrinti veiksmai, kurie optimaliai pagerintų šių tikslų vykdymą. Pirmiausia tai bendradarbiavimas ir nacionaliniu, ir Europos Sąjungos lygiu tarp kompetetingų teisėsaugos institucijų išskiriant policijos, muitinės ir sienos apsaugos pareigūnų bendradarbiavimą. Ši programa skirta numatyti teisinių siekių kryptis ir konkrečius veiksmus, kurių bus galima imtis iškart įsigaliojus Sutarčiai dėl Konstitucijos Europai. Vienas iš bendrų bei svarbiausių Hagos programoje numatytų tikslų yra iki 2010 m. pabaigos patvirtinti bendrą prieglobsčio prašymų tvarkymo Europos Sąjungoje teisinių ir praktinių implikacijų studiją. Ją patvirtinus planuojama įkurti Europos biurą, kuris palengvintų valstybių narių visų rūšių bendradarbiavimą, susijusį su bendra Europos prieglobsčio sistema. Ši sistema palengvins nacionalinių prieglobsčio tarnybų darbą ir praktinį tarnybų bendradarbiavimą. Lietuva taip pat prisidės prie tokios sistemos kūrimo, todėl jau dabar svarbu imtis veiksmų numatant tam tikras prioritetines nacionalinių teisės aktų gaires. Čia taip pat atsispindi siekis sudaryti legalios migracijos politikos planą, kuris svarbus užkertant kelią nelegaliai migracijai į Europos Sąjungos šalis. Siekdama įgyvendinti šį planą Europos Taryba ragina valstybes nars kurti prieinamą interneto tinklavietę, kuri padėtų keistis informacija remiantis integravimo patirtimi. Hagos programoje, kaip ir Sutarties dėl Konstitucijos Europai nuostatose, pabrėžiama skubaus vidinių sienų kontrolės panaikinimo, laipsniško integruotos išorinių sienų valdymo sistemos kūrimo bei kontrolės ir stebėjimo stiprinimo reikšmė. Tai gali būti atliekama remiantis valstybių narių solidarumo principu. Nors išorinių sienų kontrolė ir stebėjimas yra nacionalinių pasienio tarnybų užduotis, Hagos programoje numatyta pagalba valstybėms narėms vykdant sudėtingų išorinių sienų ruožų kontrolę ir stebėjimą, jei valstybės narės susiduria su nenumatytomis aplinkybėmis dėl išimtinės migracijos sunkumų prie išorinių sienų. Čia iškyla būtinybė sudaryti nacionalinių ekspertų grupes, įkurti Bendrijos sienų valdymo fondą. Svarbu pažymėti, kad siekiant šių tikslų Lietuvoje būtina kuo greičiau įdiegti Šengeno informacinę sistemą bei vizų informacinės sistemos ir *Eurodac* tarpusavio sąveiką. Asmens kelionės dokumentus, visas, leidimus gyventi Lietuvoje tikslinga kuo greičiau suderinti su Europos Sąjungos standartais bei įtraukti Europos Vadovų Tarybos siūlytus biometrinius identifikatorius į šiuos dokumentus. Hagos programoje įtvirtinta valstybių narių keitimosi teisėsaugos informacija svarba. Pažymėtina, kad tikslinga sukurti teises prielaidas keistis tokia informacija valstybių narių pareigūnams. Šis informacijos prieinamumo principas garantuotų, kad Europos Sąjungos vienos valstybės narės pareigūnas, vykdydamas savo pareigas, galėtų gauti reikiamą informaciją iš kitos valstybės narės. Hagos programoje numatyta, kad įgyvendinant informacijos prieinamumo principą turi būti laikomasi šių pagrindinių sąlygų:

- informacija gali būti keičiamasi tik siekiant vykdyti teises užduotis;
- turi būti užtikrintas duomenų, kuriais keičiamasi, vientisumas;
- visais keitimosi etapais ir po jų turi būti apsaugotas duomenų konfidencialumas;
- turi būti taikomi bendri prieigos prie duomenų ir techniniai standartai;
- turi būti užtikrinta duomenų apsaugos laikymosi priežiūra;

- fiziniai asmenys turi būti apsaugoti nuo piktnaudžiavimo duomenimis ir turėti teisę reikalauti neteisingus duomenis patikslinti [7].

Igyvendinant šias sąlygas iškils poreikis didinti Lietuvos institucijų, užtikrinančių išorinių sienų apsaugą, taip pat darbuotojų, teisės dokumentų, reglamentuojančių tokių duomenų apsaugą, šios sistemos standartų įgyvendinimą, skaičių. Nors programoje pabrėžiama, kad valstybių narių policijos pareigūnai tam tikrais atvejais ėmė bendradarbiauti našiau ir veiksmingiau, tačiau kai kuriose srityse bendradarbiavimą reikia supaprastinti. Pažymėtina, kad konkrečiose pasienio zonose glaudesnis bendradarbiavimas ir geresnis veiksmų koordinavimas yra vienintelis būdas kovoti su nusikalstamumu ir grėsmėmis vidiniam bei nacionaliniam saugumui. Stiprinant teisėsaugos institucijų pareigūnų bendradarbiavimą būtina tobulinti supratimą apie valstybių narių teisinių sistemų ir organizacijų veiklą. Padedant Europos policijos koledžui (CEPOL) reguliariai keičiamasi informacija, pateikiami praktiniai valstybių narių pareigūnų patarimai Lietuvos teisėsaugos institucijų pareigūnams, kaip tobulinti profesinę veiklą. Hagos programoje numatyta Europos Tarybai, valstybėms narėms iki šių metų pabaigos bendradarbiaujant su CEPOL suformuoti nacionalinių policijos pareigūnų mokymo kursų standartus ir modulius atsižvelgiant į Europos Sąjungos bendradarbiavimo teisėsaugos srityje praktinius aspektus. Tam būtų tikslinga sukurti mainų programas, kuriomis remdamiesi teisėsaugos institucijų darbuotojai galėtų susipažinti bei panagrinėti kitų valstybių narių teisines sistemas.

Išvados

Europos Sąjungos teisė – tai unikali ir specifinė teisės sistema. Pastaraisiais metais tobulinant ir kuriant naujus teisės aktus daug dėmesio skiriama Europos Sąjungos vidiniam saugumui užtikrinti. Šis siekis susijęs su Europos Sąjungos piliečių teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje ir svarbiausia – Europos Sąjungos pilietybės teise. Europos Sąjunga, kaip juridinis asmuo, vis labiau stiprina savo pastangas laisvės, saugumo ir teisingumo srities išorės dimensijoje. Įtvirtindama šią politikos dalį, ji vis daugiau dėmesio skiria savo vaidmeniui policijos, muitinių, prieglobsčio, imigracijos ir išorinių sienų kontrolės srityse. Vis labiau plėtojamas bei stiprinamas Europos Sąjungos valstybių narių teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas. Šiuos prioritetinius Europos Sąjungos tikslus sukonkretino ir įtvirtino 2004 m. spalio 29 d. Romoje pasirašyta Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Ši sutartis bei Maastrichto, Amsterdamo ir Nicos sutartys laipsniškai įtvirtino bendrą teisinę sistemą teisingumo bei vidaus reikalų srityje ir šią politikos sritį įtraukė į kitas Sąjungos politikos sritis. Lietuvai, kaip teisei valstybei ir Europos Sąjungos pasienio valstybei, šie teisės aktai svarbūs gyvybiškai. Pažymėtina, kad Lietuvos išorinių sienų apsauga tampa visos Europos Sąjungos vidinio saugumo garantu. Užtikrinti aukštą savo išorinių sienų saugumo lygį tampa vienu iš prioritetinių Europos Sąjungos tikslų.

Sutarties dėl Konstitucijos Europai laisvės, saugumo ir teisingumo srities reglamentavimas priskirtas pasidalinamajai kompetencijai, todėl Lietuva turi plėtoti savo nacionalinę išorinių sienų apsaugos politiką. Manytina, kad Lietuvos viešojo saugumo plėtros strategiją būtina papildyti konkrečiomis nuostatomis dėl priemonių išorinėms sienoms stiprinti ir kontroliuoti.



LITERATŪRA

1. **Europos Sąjunga**. Enciklopedinis žinynas / Sudarė G. Vitkus. – Vilnius: Eugrimas, 2002.
2. **Treaty** of Amsterdam. Official Journal C 340, 10/11/1997.
3. **Tampere** European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions.
4. **Presidency** Conclusions – Seville 21 and 22 June 2002.
5. **Comission** Communication 2002 on integrated management of external borders COM 2002/ 233.
6. **Europos Sąjunga**. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Vilnius: Eugrimas, 2005.
7. **Komisijos** komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui – Hagos programa: Dešimt prioritetų ateinantiems penkeriems metams. Partnerystė Europos atsinaujinimo vardan laisvės, saugumo ir teisingumo srityje /KOM/ 2005/0184.



External Borders Protection as Guarantee of European Union Internal Security

Doctoral Candidate Agnė Kuksaitė
Mykolas Romeris University

Keywords: *European Union, border crossing points, external borders; internal borders, external border guide.*

SUMMARY

This article analyses European Union Treaties, Council of Europe communiqué, programs regulating general principles on external and internal borders protection, major changes of these Treaties in the field of Freedom, Justice and Security space.

The article provides historical overview of European Union evolution in the field of freedom, security and justice. This article widely disputes influence of European Union treaties to the area of police and judicial, and describes tendencies to improve legal acts as well as main influence of these treaties for the concept of developing external borders in Lithuanian Law system. The article describes issues that arise with implementing and adopting European Union legal acts in the field of external borders protection.

After Lithuania became border state of European Union it was evident that protection of external borders became main guarantee of the internal security of whole Europe. The article examines topical issues of cooperation between police and judicial officers of European Union member states as well as intensification security of external borders.

With compensating removal of internal borders control in European Union a lot of attention is paid to protect external borders by using strict law rules, administrative and technical requirements that are described in this article.

This article provides practical recommendations for better development of internal borders protection as well as guaranteeing the high level inspection over external borders of the Republic of Lithuania.

